

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS
E SEGURANÇA INTERNA



IDENTIFICAÇÃO DE SUSPEITOS: UMA LIMITAÇÃO AO TRABALHO DA POLÍCIA

Autor: Manuel Alberto Fernandes
Estudo teórico

Lisboa, 28 de junho de 2019



RESUMO

Neste trabalho abordámos, de forma sintética e pragmática, os principais diplomas sobre o regime geral de identificação e as dificuldades da atuação policial.

O Estado, a Lei, os cidadãos e os órgãos de polícia criminal, quatro atores indissociáveis.

As restrições das leis aos órgãos de polícia criminal e os direitos fundamentais dos cidadãos nunca estiveram em equilíbrio: aqueles julgavam ter poucos poderes, estes entendiam que tinham demais.

O Estado garantiu a liberdade e a segurança dos cidadãos; transferiu poderes para as instituições. Aqui surgiu o problema porque, sempre, houve homens que, jamais, puderam ter poder.

Os nossos monarcas atrasaram a história jurídica portuguesa porque elaboraram e compilaram, tardiamente, as leis.

O primeiro recenseamento foi em 1864 e o primeiro bilhete de identidade emitido em 1914.

Palavras-chave: Cidadão, Estado, Lei, Polícia, Suspeitos.

ABSTRACT

This study covered, in a synthetic and pragmatic way, the main laws on the general system of identification and the difficulties of police action.

The State, the Law, the citizens and the police agencies, four inseparable actors.

Law restrictions on police organizations and the citizens fundamental rights were never in balance: the first ones thought they had few power, the second ones understood the same ones had too much power.

I tried an exempt approach. I could tend to tip the scale to one side because, as operational, I did not like finding "obstacles" at work.

The State guaranteed freedom and security of citizens: transferred powers to the institutions. Here the problem emerged because there were always men who could never have power.

Our monarchs delayed Portuguese juridical history because they elaborated and compiled belatedly the laws.

The first census was in 1864 and the first identity card issued in 1914.

Keywords: Citizen, Law, Police, State, Suspects.

INTRODUÇÃO

A partir do momento que o nascimento se concretiza na sua plenitude, completo e com vida (art.º 66 n.º do Código Civil) o ser humano adquire personalidade e passa a ter capacidade jurídica à qual nunca pode renunciar (art.º 69.º CC). A personalidade cessa com a morte (art.º 68.º CC)

A necessidade é o elemento mais forte para a sua sobrevivência, quer seja ela de bens de primeira necessidade quer seja na defesa dos seus bens. É assim que nasce “nas relações sociais a noção do meu e do teu” (Caetano, 1981).

O elo mais fraco do grupo é o indivíduo isolado. A evolução da humanidade virá a dar-lhe a importância que merece: deixa de ser um animal qualquer para ter um nome.

O processo de identificação em Portugal processou-se tardiamente. O Estado só consegue desempenhar, cabalmente, as suas funções a partir do singular. É a partir do indivíduo que faz um controlo eficaz do grupo.

O direito ao nome está previsto no art.º 72 do Código Civil. Desconhece-se a primeira sociedade a identificar o indivíduo pelo nome.

O Estado exerce o controlo criando as normas necessárias.

Quando o entende “as garantias processuais são cerceadas com medidas excecionais pretensamente justificadas em nome dos perigos que ameaçam a segurança dos cidadãos” (Silva, 2014).

O seu poder incide nos cidadãos. A sua liberdade é a que o próprio Estado lhes dá, ou aquela que não lhes tira.

Exercendo o seu poder ilimitado “poder de imperium” (para os romanos o poder de imperium compreendia o poder administrativo, militar e jurisdicional) controla o indivíduo e a sociedade. Mas é sobre aquele que esse controlo se torna, verdadeiramente, eficaz: porque ele é único perante os seus pares. Não pode haver anonimato na sociedade.

O Estado cria os instrumentos necessários a esse controlo utilizando o seu braço “armado” para impor as suas normas: as polícias.

É aqui que, para alguns, reside o perigo: a transferência de poderes para o “HOMEM”, porque há homens que não o podem ter.

1. ESTADO DA ARTE

O trabalho da polícia é, continuamente, escrutinado e alvo de críticas, por parte de diversos setores da sociedade. Intervir com pessoas e identificá-las é uma rotina. Torna-se uma tarefa difícil.

Vários autores se têm pronunciado em relação ao processo de identificação, por parte dos OPC, e sustentam as suas opiniões, fundamentalmente, na Constituição da República Portuguesa (CRP), no Código de Processo Penal (CPP), nas medidas de polícia e nos conceitos imprecisos das leis,

Buscam o sentido e o alcance das normas para darem uma opinião sobre os limites do “território de identificação” dos Órgãos de Polícia Criminal (OPC).

Neste processo, raramente, são referidas as dificuldades da polícia na intervenção com os cidadãos. Porque tem de haver, sempre, um motivo para a polícia identificar alguém. Não é prática da polícia dirigir-se ao cidadão, anónimo, e proceder à sua identificação. Se pensarmos quantas vezes já fomos alvo, desse processo, na nossa vida, encontraremos a resposta.

Analiseemos alguns trabalhos, de diversos autores, sobre a temática. Concorde, ou não, sobre o conteúdo dos mesmos, merecem todo o nosso respeito, porque, da diferença de opiniões nasce a luz.

Questões muito pertinentes sobre o processo legislativo relativo à identificação são levantadas por João Afonso (2008), bem como lhe faz uma crítica, o que acontece com poucos, pois vê, nesta matéria, pelo menos, duas perspetivas: a da questão da elaboração das leis, seu sentido e alcance à intervenção dos OPC.

Refere João Afonso que o “quadro legislativo relativo à matéria.... é nebuloso, confuso e impreciso” (pp. 363-364). Não poderia estar mais de acordo. É a Lei a fonte do problema: umas vezes parece ser demasiado limitativa, outras, dá poderes aos policias que serão, no mínimo, questionáveis.

Passemos a exemplificar: todas as pessoas, salvo as exceções previstas no n.º 1 do art.º 131.º do CPP são obrigadas a testemunhar. A testemunha não pode recusar identificar-se. Obriga-se uma pessoa a ser testemunha. Mesmo que não queira e sem fundamento. O art.º 173.º do mesmo diploma refere que, numa situação de crime, as pessoas no “local do exame” podem ser impedidas de sair dali, pelos OPC, para serem tomadas “providências” no que respeita à obtenção da prova. Se alguém estiver no “local do exame”, mesmo que nada tenha a ver com o assunto, caso lhe seja ordenado para não sair dali, não sai. Sob

pena de, depois de ser advertido, sofrer as consequências legais. Um poder de “imperium” da autoridade. Se a pessoa não é suspeita por andar num local onde se pratiquem crimes e não pode ser identificada, se passar, acidentalmente, “no local do exame” é retida.

Se o art.º 250 do CPP, que revogou o artigo original, para feitos de identificação, veio impossibilitar a identificação de pessoas por se encontrarem “nos locais habitualmente frequentados por delinquentes”, estar a identificar um pessoa no “local do exame” pode levar ao mesmo problema: identificar pessoas sem serem suspeitas. O procedimento da identificação tem, obrigatoriamente, de ser reduzido a escrito e comunicado ao Ministério Público, para que a atuação policial seja avaliada, conforme recomendação IG 1/2015 da Inspeção-Geral da Administração Interna, a qual se cumpre escrupulosamente. A polícia só pode agir na legalidade.

Não estando o processo de identificação “suficientemente explícito”, para acabar com certas e determinadas indefinições, surgiu a Lei 5/95, de 21 de fevereiro, e que foi, pouco tempo depois, revogada pela Lei 59/98 de 25 de agosto que alterou o art.º 250.º do CPP. Nunca tão poucos artigos, uma mão cheia de nada, geraram tanta confusão.

Afonso (2008) entende que a mesma, em vez de clarificar, veio aumentar a neblina sobre o processo da identificação. E acrescenta, que estando os dois regimes em vigor, o cidadão, estaria no posto policial à “livre arbitrariedade” da decisão do elemento policial, questionando se um suspeito de cometer crimes mais graves se sujeitaria a permanecer nas instalações policiais, menos tempo (duas horas), do que aquele que havia cometido pequenos desvios (seis horas).

Esta indefinição afetava o serviço policial e ninguém desatava o nó.

Foi com a Lei n.º 59/98, de 25 de agosto, e a alteração do CPP, que a situação ficou clarificada: seis horas. Será o tempo suficiente para os OPC realizarem as diligências a fim de identificarem, ou comprovarem, a identidade de um cidadão.

Defende, também, que atendendo aos normativos legais, só deve ser identificado pelos OPC aquele que for “suspeito”. Acrescenta que existem conceitos imprecisos, mas não nos esclarece se beneficiam os executantes da lei. Se o procedimento se basear, ou for motivado pela segurança, entendo que sim.

Corte-Real (2017) vai, em parte, de encontro à opinião de João Afonso, quando refere “que a legislação que a acompanha não é suficientemente clara para que possa ser facilmente interpretada pelos seus operadores (administração e tribunais)”. Se a lei não é concreta leva a interpretações diferentes: “o que cria dúvidas nas decisões judiciais e, principalmente, no modo de atuar da polícia” (p. 1).

Refere, ainda, relativamente ao processo de identificação “ser um procedimento muito utilizado pelas polícias, se não for mesmo o mais recorrente” (p. 1). Apesar de tal afirmação estar, genericamente, correta, não pode ser considerada uma verdade absoluta porque há uma parte do trabalho da Polícia que não é mensurável e que não deixa de ser a mais importante: a segurança. O polícia, no turno de serviço, percorre a sua área de trabalho, durante muitos quilómetros e várias horas sem elaborar expediente. Sem dúvida que a maioria do tempo de serviço o consome em prol da segurança.

Corte-Real não faz referência, nem vislumbrei que algum autor o fizesse, ao quantitativo dessas identificações, nem porque são feitas. Muitas são devidas à solicitação de terceiros pelas mais diversas situações. As restantes consomem-se, genericamente, nas infrações a diversos diplomas punidos com coimas. O que resta é muito pouco. Só um motivo legal leva o polícia a identificar: é um poder-dever.

Gomes Canotilho (1987) diz que “as liberdades e garantias só podem ser restringidos por lei”, mas também refere que os “direitos fundamentais estão, por vezes, em conflito com outros bens ou direitos constitucionalmente protegidos” (pp. 476 e 484).

Se há conflitos entre esses direitos alguém tem de decidir qual deles se deve sacrificar e esse papel cabe aos OPC.

A opinião de Gomes Canotilho é uma preciosa “arma” para os OPC porque, se agirem no âmbito da “segurança”, podem justificar a generalidade das suas ações.

O n.º 2 do art.º 272 da CRP diz que “as medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário”.

A Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, aprovou a Lei de Segurança Interna. No art.º 28.º, n.º 1, define as medidas de polícia. Ali consta a identificação de pessoas suspeitas que se encontrem ou circulem em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial.

Poder-se-ia questionar se as medidas de polícia fogem ao princípio da legalidade. Logo, juridicamente, nulas assim como os seus efeitos.

Na função de polícia administrativa compete, às entidades competentes, afastar os perigos antes que eles aconteçam. A prevenção é, indiscutivelmente, uma forma de agir contemplada na CRP. O n.º 1 do art.º 272 diz que “a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna dos cidadãos”. Uma função preventiva. É, sobretudo, na “prevenção” que devemos escudar a legalidade das medidas de polícia. Para prevenir há que antecipar medidas, logo, tais medidas não “nascem órfãs”

do princípio da legalidade. Porque a segurança e a liberdade também se conseguem com ações preventivas.

Tem interesse o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 20-04-2017, sobre a detenção de um cidadão, no período noturno, num local habitualmente frequentado por toxicodependentes e onde havia tráfico de droga.

Os elementos policiais, sem qualquer suspeita, começaram por questioná-lo se trazia consigo algum artigo ou substâncias ilícitas e, perante uma resposta negativa, avançaram para a identificação.

O cidadão resistiu, foi conduzido à esquadra e detido, num cenário de conflito e agressões mútuas.

A decisão do Tribunal foi a de absolver o indivíduo baseado no pressuposto que o cidadão não era suspeito.

O Ministério Público recorreu, referindo que o “arguido” deveria ser condenado, pelo crime de resistência e coação, bem como dois crimes de injúria agravada, e que o mesmo não podia invocar o direito de resistência porque a detenção era legal.

Os juízes da 9.^a Secção Criminal da Relação de Lisboa negaram provimento a esse recurso. Consideraram ilícita a intervenção policial, bem como foi invocado que o mesmo tinha o direito de resistir, consagrado no art.º 21.º da CRP.

Começemos por questionar qual o “limite do direito à resistência”. O cidadão foi absolvido de ter praticado crimes. Mesmo das agressões aos elementos policiais.

A primeira parte do art.º 21 da CRP refere o uso de **“qualquer”** força para repelir uma agressão. Entendemos não ser menos importante a questão de saber a quem o cidadão deve, ou pode resistir, pois a parte final do artigo refere **“quando não seja possível recorrer à autoridade pública”** (negrito nosso). Até se pode subentender que quando a intervenção é com a autoridade pública o cidadão não tem o direito de resistir; pelo menos, não deve resistir. Não foi assim o entendimento dos juízes da 9.^a secção.

Os elementos policiais não souberam justificar, legalmente, a sua intervenção.

Estão estabelecidos limites aos poderes de identificação e não há limites ao direito de resistência. Não se pode permitir o regresso à “Lei de Talião.”

Na Polícia de Segurança Pública há uma grande preocupação relativamente ao cumprimento da legalidade. Porque a lei é para todos.

Podemos encontrar referências ao cumprimento dos deveres em inúmeras normas: as determinações dos superiores hierárquicos, Regulamento de Continências e Honras da P.S.P, Regulamento Disciplinar, Código Deontológico dos funcionários públicos, Estatuto

profissional do pessoal com funções policiais (Estatuto), Lei Orgânica, CPP, CRP e, obviamente, não poderia deixar de fazer referência à Diretiva da Inspeção da Direção Nacional da polícia de segurança Pública – Número 01-INSP-2014, de 17MAR2014.

Este diploma visa a preocupação hierárquica em estabelecer regras concretas para os elementos policiais cumprindo, na íntegra, preceitos legais do dever de identificação.

Também é dever do polícia fornecer a sua identificação ao cidadão, quando este lhe solicita.

Refere que deve identificar-se desta forma: prontamente/ exibição do cartão policial/ sempre que tal seja expressamente solicitado por qualquer cidadão.

Se for identificado, é dever do polícia elaborar expediente, relatando, resumidamente, a ocorrência, onde deve constar a identificação sumária do cidadão. Um bom princípio que abonará, sempre, em defesa do elemento policial. Mas a diretiva alerta que “não existe, simplesmente, por este facto, legitimidade, para recorrer aos procedimentos de identificação coerciva”, caso o cidadão não se identifique.

Não concordo, em absoluto, com este período. O polícia tem de ter um motivo para identificar o cidadão, mas o cidadão tem o poder discricionário para identificar o polícia. Quando o polícia identifica o cidadão, independentemente deste lhe pedir a identificação, fica identificado no expediente que enviará ao Ministério Público (M.P.)

O polícia é identificado pelo cidadão e este, ao ser-lhe solicitada a identificação, fá-lo se quiser. Não há dúvida que deixamos de ter uma relação de paridade: o polícia sabe e sente isso.

As atuais normas de identificação são impositivas para os polícias e permissivas para os cidadãos.

2. ORIGEM DO DIREITO

O direito português integra-se no sistema romano-germânico. A importância da religião foi extremamente importante e, por isso, o elemento cristão, para além do romano e do germânico, também é de ter em conta.

O elemento romano foi o mais importante em Portugal e na Europa, pois está na origem dos alicerces da “consciência jurídica europeia”. É aos romanos que devemos muitas concepções de generalidade e abstração do direito, o “conceito de lei como ordem soberana de coercibilidade geral e, ainda, o entendimento do direito como uma criação científica” (Costa, 2002, pp. 38 e 39).

O elemento germânico trouxe novos valores, um novo sentimento de vida e mudanças que contribuíram para as formações estatais da Idade Média.

Por último, o elemento cristão, tal como o romano, forneceu valores extremamente importantes à consciência jurídica europeia. Por muito tempo pecado e delito confundiam-se, ou eram, simplesmente, a mesma coisa.

As fontes do direito português, anteriores à segunda metade do séc. XIII, foram as fontes do Reino de Leão: o código visigótico, leis dimanadas das Cúrias ou Concílios reunidos em Leão, Coiança e Oviedo, forais de terras portuguesas anteriores à independência e o costume. As fontes de direito, posteriores à fundação da nacionalidade, são as leis gerais dos primeiros monarcas, os forais e as concórdias e concordatas.

Como o Estado e a Igreja eram os “poderes na terra”, deviam andar, sempre, de “mãos dadas”. A História prova que nem sempre foram amistosas as suas relações. Criaram legislação no sentido das duas entidades se vincularem ao reconhecimento e cumprimento de direitos e obrigações, estabelecidos entre o rei e as autoridades eclesiásticas. Esses acordos eram designados por “concórdias e concordatas”. Estas ainda perduram e produzem efeitos.

Os nossos primeiros reis não tiveram muito tempo para legislar. Passavam o tempo em guerras: contra os espanhóis ou a expulsar os muçulmanos, “mourós”, porque vieram da Mauritânia (Costa, 2002).

D. Afonso Henriques fez uma lei e o seu sucessor igualou-o. D. Afonso II terá feito um esforço para impor “leis gerais” por ocasião da “CÚRIA” de 1211.

Entendemos que D. Diniz foi um dos monarcas mais importantes e merece ser relevado “pelos altos talentos de que a natureza o dotou, foi um dos monarcas que mais

serviços prestaram a Portugal”: desenvolveu a agricultura, criou a marinha portuguesa, escolas públicas, concretamente a universidade (Pereira, 1906).

As primeiras leis dos monarcas eram, principalmente, “forais e cartas de povoação”, porque, não havendo um processo legislativo, “toda a expressão da vontade do monarca era lei” (Caetano, 2000, p. 241).

A legislação estava dispersa e houve necessidade de fazer a compilação da mesma; era fundamental haver uniformidade nas leis gerais do país.

Foi com D. Afonso V que surgiu a primeira compilação de leis: “Ordenações Afonsinas” (1446/1447); Em 1521 surgem as “Ordenações Manuelinas”; a “Coleção das leis extravagantes de Duarte Nunes do Lião” é elaborada em 1569 e, finalmente, as “Ordenações Filipinas”, em 1603, que foram confirmadas por D. João IV, em 1643.

É no século XIX e início do século XX que surgem vários “códigos”. Tratam de matérias importantes do ordenamento jurídico do país; os seus autores, na generalidade, ficaram perpetuados, com a atribuição dos seus nomes a artérias. Serão referidos por ordem cronológica:

- O Código Comercial de Ferreira Borges, sobre o direito mercantil, é de 1833.
- O primeiro Código Administrativo surgiu após a revolução setembrista e foi referendado por Manuel da Silva Passos em 1836, que se caracterizava, essencialmente, por ser muito centralizador.
- O Código Penal data de 1852, mas as Cortes, devido à instabilidade vivida no país e restabelecimento da normalidade constitucional, só o sancionaram em 1853 através de Carta de Lei.
- O Código Civil foi aprovado por Carta de Lei de 01 de julho de 1867.
- Não muito distante daqueles diplomas, mas já no regime republicano, em 1929, surge o primeiro Código de Processo Penal.

3. O CÓDIGO DE PROCESSO PENAL DE 1929

O primeiro Código de Processo Penal (CPP) foi aprovado em 1929. Tinha a República cerca de duas décadas.

Vigorou até 1987, embora alguns dos seus artigos já estivessem revogados, concretamente pela Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976.

No CPP/1929 não há referências a limitações “às autoridades” relativamente à identificação dos cidadãos. Mas alguns artigos do diploma deixam-nos antever que só o

podiam fazer em determinadas circunstâncias, apesar de não estar materialmente consagrado.

Os direitos e liberdades dos cidadãos, principalmente, na situação de detidos ou presos eram alvo de cuidados especiais. Já se vislumbram “muitos direitos” neste diploma.

O art.º 76 delimita a temporalidade dos atos judiciais praticados em audiência do nascer ao pôr do sol.

O parágrafo 3.º, do mesmo artigo, referia que se deveriam praticar em férias, e mesmo nos domingos e feriados, os atos necessários para garantir a liberdade individual e para a “soltura dos réus presos ou quaisquer outros impostos por necessidade urgente” (realço “nos domingos e feriados”).

No Capítulo IV – da prisão – o parágrafo único do art.º 250 refere que, se o facto for punido por uma contravenção, **“só qualquer autoridade ou o agente de autoridade poderá proceder a essa detenção, apenas quando lhe for aplicável pena de prisão ou quando não for conhecido o seu nome e residência, ou não puder ser imediatamente determinado. Terá o indivíduo, ainda, de acompanhar a autoridade ao tribunal, repartição competente ou posto policial mais próximo”** (negrito e itálico nosso). Andar identificado, já naquela altura, facilitava a vida. E concluímos, ainda, que a polícia tinha de ter um motivo para conduzir os indivíduos ao posto policial “mais próximo”: limites aos poderes da polícia.

O Capítulo VI – da caução e do termo de identidade – no art.º 291.º e seguinte, entre outros, reforçam a importância da identidade; os arguidos presos pelos crimes ali referidos, se não fossem julgados em processo sumário, só seriam postos em liberdade **“desde que provem a sua identidade”**. O art.º 292.º diz-nos como a identidade do arguido fica provada, concretamente, se fosse conhecido do juiz, do Ministério Público ou de quaisquer dos oficiais de justiça; **“se mostrar o seu bilhete de identidade (B.I.), se apresentar pessoa idónea, conhecida em juízo e declare conhecê-lo”** (negrito nosso).

O primeiro Bilhete de Identidade (B.I.) foi emitido em Portugal no ano de 1914. Continha “muitos dados”: desde os traços físicos da pessoa, duas fotografias (uma de perfil e outra de frente), a morada, a impressão digital, o nome da pessoa e filiação, entre outros elementos, que cabiam em três páginas. Só cinco anos mais tarde, em 1919, é que a lei estabeleceu que este documento podia servir como prova. Importa realçar a importância atribuída à autenticidade da identificação a quem apresentasse o B.I.

Um dos maiores obstáculos à justiça e, concretamente, às autoridades policiais e judiciais, era a “falta da identificação” dos cidadãos. Denota-se preocupação em eliminar

este “obstáculo” ao criar facilidades àqueles que andavam identificados. Havia situações em que o preso, ou detido, só era solto depois de se saber a sua identidade.

O processo de identificação e registo dos cidadãos estava no início. No país, a entidade religiosa seria, provavelmente, a que possuía melhor “base de registo” dos cidadãos: batizados, casados e enterrados segundo as leis da igreja. Continuam a ser úteis nos nossos dias.

O primeiro recenseamento geral da população portuguesa realizou-se, muito tarde, em 1864.

O censo veio a apurar que Portugal tinha cerca de metade da atual população: 4 188 410 “habitantes de facto” e o número médio de pessoas por família era de 4,1.

Se recuarmos na História da Humanidade podemos verificar que o povo de Israel fez o primeiro recenseamento, há milhares de anos, logo após a fuga do Egipto.

Moisés, na longa caminhada de 40 anos, “êxodo”, até à terra prometida, como líder de um povo, tinha de saber quem e quantos iam com ele. No segundo mês da longa caminhada iniciou o recenseamento.

Portugal fê-lo tardiamente. Numa sociedade organizada o “povo” não pode andar no anonimato. Uma falha grave do sistema político.

4. O CÓDIGO DE PROCESSO PENAL DE 1987 E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976

A 2 de abril de 1976 foi aprovada uma nova CRP. É no art.º 27 – direito à liberdade e segurança – que encontramos o fundamento e substância deste trabalho. É ele que tem sido o “obstáculo” às tentativas de limitação das liberdades dos cidadãos. Para Silva (2014) basta a suspeita para que se ponha em ação todo o arsenal repressivo a jeito de legítima defesa preventiva.

Por causa da CRP, os diplomas vindouros refletiram mais direitos, liberdades e garantias aos cidadãos.

O CPP de 1987 foi aprovado pelo Decreto-Lei 78/87, de 17 de fevereiro. Já sofreu cerca de quatro dezenas de alterações. Decorridos 13 anos do 25 de Abril, ainda era tempo de afinar os direitos fundamentais. O país proclamava a liberdade. Tal era a sua sede. Os anos seguintes não foram fáceis para as polícias.

Mas não é através de uma limitação contínua dos poderes das polícias, na sua ação de prevenção, que se consegue uma sociedade livre. Porque há, sempre, valores a ponderar.

O art.º 250 do CPP de 1987 foi alterado pela Lei 59/98, de 25 de agosto. Os OPC podiam identificar pessoas em “lugares abertos ao público habitualmente frequentados por delinquentes”. O fator que estava na base da identificação era extrínseco ao indivíduo: “o lugar”. Nalgumas localidades era um território muito extenso.

Já abordava a figura do “suspeito”, a possibilidade de ser identificado e facilidades concedidas no processo de identificação. Acrescentava, no número seguinte, “o motivo para a suspeita”, condição, fundamental, para se poder conduzir o cidadão ao posto policial e ali permanecer seis horas. As diferenças substanciais do CCP/1929 são a retirada da indicação do posto policial, que deixou de ser “o mais próximo” e a introdução da limitação temporal.

Fazendo uma comparação com o atual art.º 250.º CPP, bem como com o art.º 27.º da CRP verificamos existirem diferenças substanciais: o novo artigo do CPP e a Constituição aproximaram-se formal e materialmente.

O “território” dos OPC é, agora, muito mais limitado: o suspeito.

Com o CPP e a CRP “alinhados” restava saber o que o futuro nos trazia sobre o assunto. Talvez tranquilidade.

Puro engano. O art.º 27.º da CRP e o art.º 250.º do CPP foram “obrigados a sair do anonimato” e passaram a ser os atores principais de muita doutrina. Pessoas altamente qualificadas, principalmente da área do Direito, fizeram diversas interpretações e escreveram, interessantes, teorias. Se houve interpretações dispares por parte dos estudiosos das leis, também a humilde polícia podia fazer a sua, baseada no princípio da segurança.

O n.º 1 do art.º 27 da CRP refere, literalmente, que todos têm direito à liberdade e segurança. A alínea g) do n.º 3 do mesmo artigo diz que um suspeito, para efeitos de identificação, é “detido”; o CPP nunca se refere ao procedimento de identificação como sendo “uma detenção”. O n.º 5 acautela que, a privação da liberdade contra o disposto na Constituição e na lei, obriga o Estado a indemnizar o lesado. As polícias terão, mais que nunca, antes de agirem, pensarem nas consequências dos seus atos.

Abordemos a questão fundamental que é a nova redação do art.º 250.º do CPP.

O art.º 27 da CRP e o art.º 250 do CPP são uma fonte de conceitos imprecisos.

A pessoa é suspeita quando há **indícios** de que cometeu ou se prepara para cometer um crime, nele participou ou se prepara para participar. É difícil adivinhar o comportamento dos outros.

A alteração da lei levou a uma nova forma de pensar e agir dos polícias. Benéfica não foi. Aquela liberdade com que o polícia intervinha, principalmente na noite, com o indivíduo que vagueava numa rua onde, habitualmente, havia assaltos acabou. Porque não é suspeita. Pode andar na via pública, seja no local ou à hora que for. A liberdade é inviolável. Para o elemento policial torna-se mais fácil aplicar o princípio “laissez passer” (deixa passar).

Pedro Carvalho (2010) refere que, face à dificuldade de classificar alguém como suspeito, é a experiência profissional dos OPC que “torna mais fácil cumprir os rigorosos pressupostos para atribuir a qualidade de suspeito a uma pessoa”.

Mas também é verdade quem julgue que a tarefa de atribuir a qualidade de suspeito não é para as polícias e que, face ao atual enquadramento jurídico, a experiência, força de vontade de servir e o profissionalismo, de nada lhe servem se errar: terá de acarretar com as consequências.

O título do art.º 27.º da CRP consagra dois direitos fundamentais: “direito à liberdade e segurança”. Podíamos questionar se um existe sem o outro. O equilíbrio é o ideal, mas entendo que não há liberdade sem segurança. Esta só se consegue se os OPC possuírem instrumentos para agir. Por isso o Estado em vez de lhos retirar deve aperfeiçoá-los.

O art.º 19.º da CRP – “Suspensão do exercício de direitos” – diz-nos que no estado de sítio ou estado de emergência pode haver suspensão do “exercício de direitos, liberdades e garantias”: a segurança fica intocável. O art.º 27 refere-se a situações de privação de liberdade, mas a segurança não é citada.

Pertinentes são as questões de saber se o cidadão tem a obrigatoriedade de andar identificado, como se pode identificar, o que é um documento bem como as consequências legais na recusa de identificar-se.

5. A IDENTIFICAÇÃO

O cidadão não tem obrigatoriedade de andar identificado. A Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro, havia imposto essa obrigatoriedade, concretamente no seu art.º 2.º, aos cidadãos maiores de 16 anos; segundo este diploma só estariam isentos de identificação, praticamente, os cidadãos que ficassem em casa. Foi, tacitamente, revogada pela Lei n.º 59/98, de 25 de agosto, que introduziu nova redação nalguns artigos do CPP, nomeadamente no art.º 250.º.

Para se identificar basta, ao cidadão, fornecer os seus elementos de identificação, concretamente o nome, data de nascimento, naturalidade, filiação. Todo o processo que leva à confirmação da identificação pode ser moroso: até seis horas.

Para confirmar que um cidadão não tem de andar identificado podemos recorrer ao exemplo do eleitor que pode exercer o direito de voto sem ser portador de documento de identificação: pode identificar-se através de dois eleitores, que atestem, sob compromisso de honra, a sua identidade ou, ainda, pelo reconhecimento unânime dos membros de mesa. Não sofre quaisquer consequências.

A forma mais vulgar, e mais cómoda, de um cidadão se identificar é através de um documento.

O conceito de documento de identificação ou de viagem está previsto no n.º 1, c) do art.º 255.º do Código Penal português:

(...) o cartão de cidadão, o bilhete de identidade, o passaporte, o visto, a autorização ou título de residência, a carta de condução, o boletim de nascimento, a cédula ou outros certificados ou atestados a que a lei atribui força de identificação das pessoas, ou do seu estado ou situação profissional, donde possam resultar direitos ou vantagens, designadamente no que toca a subsistência, aboletamento, deslocação, assistência, saúde ou meios de ganhar a vida ou de melhorar o seu nível.

Não é um conceito fechado; além dos documentos que estão, concretamente, descritos, há mais: “outros certificados ou atestados a que a lei atribui força de identificação”.

O número do documento, a data de validade bem como o nome e o apelido do cidadão são os elementos suficientes para identificar o cidadão. O Cartão de Cidadão (CC), por exemplo, veio a abolir alguns dos elementos constantes no, ainda atual, BI, porque os há vitalícios.

Não há uma uniformidade de elementos de identificação para todos os documentos. O fim a que cada um se destina justifica essa diferença.

Há situações, concretas, que implicam sanções para quem não trouxer determinados documentos de identificação; essa obrigatoriedade resulta, genericamente, de atividades que são praticadas e estão previstas em diplomas próprios. O condutor que, no ato de condução, não for portador da carta de condução, ao abrigo das leis estradais sofre uma

coima. Se for viajar de avião e à porta de embarque não apresente o documento de viagem, impresso ou eletrônico, a sanção é ficar em terra.

O cidadão deve ser, sempre, portador de um documento de identificação. Pode evitar uma série de constrangimentos, principalmente, perda de tempo e muito trabalho desnecessário. Andar identificado facilita-nos muito a vida e, até, na morte; aqui os OPC têm de ter cuidados redobrados. A identificação de um cadáver poderá ter de ser feita pelos documentos que transporta e, por vezes, os documentos não pertencem a essa pessoa. Por esse motivo já surgiram situações “de serviço policial”, muito constrangedoras ao dar-se a notícia a uma família de um falecimento e vir a confirmar-se ser um equívoco.

As consequências da recusa e da impossibilidade de identificação são diferentes. Esta nunca constitui crime. A pessoa pode ficar num estado de sujeição, retida, até que seja confirmada. Não há o elemento subjetivo “dolo”.

Na recusa a pessoa assume, desde logo, um comportamento cujo resultado é o contrário do pretendido pela outra parte: não saio daqui, não me identifico, etc. O art.º 348.º do Código Penal – desobediência – prevê o resultado para quem faltar à “ordem legítima” cuja sanção é uma pena de prisão ou de multa. Podemos concluir que não existe o crime de recusa, mas o de desobediência. Não pode o OPC esquecer de fazer a cominação, advertindo o cidadão das consequências a que leva o seu comportamento. Como refere Pedro Carvalho (2010) é “um crime destinado à proteção intencional do Estado. É dirigido contra o Estado e, em particular, contra o funcionário”.

CONCLUSÕES

O CPP com a sua nova redação e o direcionamento do poder de intervenção, só para suspeitos, cuja definição já todos conhecemos, dificultou o trabalho aos OPC.

Para quem não concorda passemos a exemplificar: um indivíduo circula numa rua. Veste um casaco que tem manchas de sangue. Na mão transporta uma faca. Parece haver ali um indício de ter sido cometido um crime. O polícia não pensa se deve, ou não, intervir com o mesmo. Intervém. Dois resultados o podem esperar. Constatar que o homem trabalha no talho e, então, será responsabilizado pela retenção da pessoa; se decidiu não intervir e o indivíduo era um homicida errou. Estas seriam as críticas a que se sujeitaria.

As policias fazem cumprir e cumprem a lei. Num Estado de Direito ninguém foge ao crivo da legalidade. Mas a questão que se levanta não é essa. Em qualquer profissão são precisas boas ferramentas para trabalhar.

As interpretações e comentários, que se fazem relativamente até onde vão os poderes dos OPC, na identificação de pessoas, são todos válidos. O problema é que, geralmente, só veem uma face da moeda. Podem extirpar a teoria, mas não falam da prática. Quando as leis, como disse João Afonso (2008), são uma fonte de conceitos imprecisos, mais difícil se torna concretizá-las; mais fácil se torna criticar o resultado.

A decisão cabe, com muita frequência, por vezes em situações de conflito, ao polícia.

O Polícia carrega a pressão de uma sociedade que tem o direito de ser livre; a pressão do superior hierárquico porque quer a área da esquadra segura; a sua própria pressão (a pior de todas) pelo seu brio profissional e, porque não, a expectativa de fazer um “bom serviço” para ser recompensado.

Há quem se preocupe com a limitação aos poderes das polícias. Têm surgido alguns diplomas que seguem esse caminho, o de facilitar a vida aos OPC em circunstâncias especiais. Nem sempre bem-sucedidos.

A Lei de Segurança Interna e a revogada Lei n.º 5/95 são disso exemplo. A estes diplomas chamamos-lhes “leis acordeão”. Por um lado, alargam o campo de atuação dos policias, por outro limitam-no ou mantêm tudo na mesma.

A Lei n.º 5/95 obrigava os cidadãos maiores de 16 anos a andarem identificados, mas não estabelecia qualquer sanção; por outro, não permitia que os cidadãos conduzidos ao posto policial, ali permanecessem por mais de duas horas.

A Lei de Segurança Interna é tímida quando refere que os cidadãos têm o “dever de colaborar na prossecução dos fins da segurança interna”. O art.º 28.º – medidas de polícia – concretamente o n.º 1, al. a) permite identificar pessoas, quase, em todo o lado. O que vem contrariar tudo é o art.º 1.º, n.º 2: “a atividade da segurança interna exerce-se nos termos da Constituição e da lei”. As limitações ao poder de identificar não se alteram.

Pertencemos a um mundo global. Os acontecimentos provocados por fanatismos religiosos ressurgiram e estão a acentuar-se sendo fonte de grande preocupação para os Estados a nível mundial.

Recentemente, pela altura da Páscoa, no Sri Lanka foram mortas, nas igrejas, por terroristas suicidas, centenas de pessoas.

A Europa está na mira dos terroristas. A França tem sido alvo de contínuos ataques nos quais se perderam muitas vidas. O ataque ao jornal satírico “Charlie Hebdo” em 2015 provocou doze mortes; outro, no final do mesmo ano, numa casa de divertimentos denominada “Bataclan” que provocou a morte de mais de 150 pessoas. Na Inglaterra, em Londres, no ano de 2005, vários ataques no metro ditaram a morte de muitas dezenas de pessoas. Não têm cessado.

Portugal, que fazia parte da Andaluzia, está no alvo dos terroristas. As nossas festas na rua, desde os santos populares às de fim de ano são alvo de medidas especiais: espaços vedados, pessoas a entrarem nos perímetros a serem revistadas, polícias cada vez mais musculadas porque as probabilidades de acontecerem atentados são maiores.

Perante o cenário descrito os poderes dos OPC continuam na mesma, porque serão suficientes, sendo, neste mundo hostil, a serenidade e permissividade da lei uma “lufada de ar fresco”.

Lisboa, 28 de junho de 2019

Manuel Alberto Fernandes

Comissário

REFERÊNCIAS

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa (2017, abril 20). Proc. N.º 395/15.1PGAMD.L1-9. Retrieved from <http://www.dgsi.pt>

Afonso, J. (2008). O Regime Legal da Identificação – Reflexões Sobre o Instituto da Detenção para Efeitos de Identificação. In *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Coimbra: Almedina (pp. 361 a 392).

Caetano, M. (2000). *História do Direito Português, Séc. XII-XVI*. Lisboa: Verbo.

Canotilho, J. (1987). *Direito Constitucional*. 4.ª ed., Coimbra: Almedina.

Carvalho, P. (2010). *Identificação de Suspeitos e Consequências Jurídicas da Recusa*. (Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais), Lisboa: ISCPSI.

Código Penal (1982). Aprovado pelo Decreto-lei 48/95, de 15 de março. *Diário da República* n.º 63/1995, Série I-A Lisboa: Ministério da Justiça.

Código de Processo Penal (1987). Aprovado pelo Decreto-lei 78/87, de 17 de fevereiro. *Diário da República* n.º 40, Série I, Lisboa: Ministério da Justiça.

Código de Processo Penal (1929). Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 16489, de 15 de fevereiro de 1929. *Diário do Governo* n.º 37, Série I, Lisboa: Ministério da Justiça e dos Cultos – Direção Geral da Justiça e dos Cultos.

Constituição da República Portuguesa (1976). *Diário da República* n.º 86, Série I, Lisboa: Assembleia Constituinte.

Corte-Real, A. (2017). *A Obrigação de Identificação Como Medida de Polícia*. (Dissertação de Mestrado em Direito), Lisboa: FDUL.

Costa, M. (2002). *História do Direito Português*. 4.ª Reimpressão, Coimbra: Almedina.

Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro. *Diário da República* n.º 204, Série I, Lisboa: Ministério da Administração Interna.

Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro. *Diário da República* n.º 44, Série I-A, Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 59/98, de 25 de agosto. *Diário da República* n.º 195, Série I-A, Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto. *Diário da República* n.º 167, Série I, Lisboa: Assembleia da República.

Pereira, E. (1906). *Resumo de História. Bernardino de Sousa Torres - Aveiro*

Silva, G. (2014). Populismo e Direito Penal – à crise permanente. In *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, Lisboa: CEJ.